



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.8.2006
KOM(2006) 421 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Begrebet regeringsførelse inden for rammerne af den europæiske konsensus om
udviklingspolitik**

Mod en harmoniseret approach i EU

{SEK(2006) 1020}
{SEK(2006) 1021}
{SEK(2006) 1022}

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning.....	3
1. En ny og bedre approach til demokratisk regeringsførelse.....	5
1.1. De mange facetter ved regeringsførelse.....	5
1.2. Ejerskab, dialog og måling af fremskridt.....	6
1.3. Løse det dobbelte problem med politisk legitimitet og kapacitetsudvikling.....	9
1.4. Harmonisere enhver approach i EU og i forhold til andre internationale aktører.....	10
2. Initiativ vedrørende regeringsførelse: AVS-landene og strategien for Afrika.....	11
2.1. AVS-landene: dialog vedrørende regeringsførelse og bistandsprogrammering.....	11
2.2. AVS-landene: prioriteter og programmer vedrørende regeringsførelse.....	13
2.3. Afrika: støtte til de afrikanske mekanismer.....	14
2.4. Fra fællesskabsniveau til europæisk niveau.....	15
3. Dialog og programmer vedrørende samarbejdet med andre lande og regioner.....	16
3.1. Regeringsførelse og den europæiske naboskabspolitik (ENP).....	16
3.2. Latinamerika.....	18
3.3. Regeringsførelse i Asien.....	19
Konklusioner.....	21

INDLEDNING

Det vil ikke være muligt at nedbringe fattigdom og virkeliggøre årtusindudviklingsmålene uden afgørende fremskridt når det gælder regeringsførelse, både økonomisk, socialt, miljømæssigt og politisk. Udvikling, menneskerettigheder, fred og sikkerhed kan ikke adskilles og styrker hinanden gensidigt. I en mere og mere globaliseret og indbyrdes afhængig verden er fred og sikkerhed stærkt forbundet med landenes og de offentlige institutioners politiske vilje og kapacitet til at føre politikker, der tager sigte på at indføre retsstaten og demokratisk regeringsførelse, beskytte menneskerettighederne, udrydde fattigdom, skabe bæredygtig udvikling og mindske de uligheder, der er årsag til nogle af de største udfordringer, som verden står over for.

EU har inden for rammerne af den europæiske konsensus om udviklingspolitik defineret, hvordan man kan og vil bidrage til at gennemføre disse mål, og har bl.a. understreget, at god regeringsførelse, demokrati og respekt for menneskerettighederne er fuldt integrerede elementer i processerne mod bæredygtig udvikling og de vigtigste mål for EU's udviklingspolitik. Den betydelige forøgelse af bistanden, som forudses for de kommende år, kræver en styreform, som kan sikre, at den nye europæiske støtteindsats kommer til at fungere effektivt. Finansielle midler alene er imidlertid ikke tilstrækkeligt, hvis man skal kunne opfylde årtusindudviklingsmålene.

De fællesskabspolitikker, der har en ekstern dimension, skal ligeledes bidrage til god regeringsførelse. De redskaber, som EU råder over, er meget forskellige. Her tænkes der f.eks. på den politiske dialog, foranstaltninger til forebyggelse af konflikter, samarbejde med regionale og internationale organisationer, tematiske programmer, valgobservatørordninger samt de nationale programmer for udviklingsbistand, som indgår i en fælles flerårig programmering.

Politisk dialog og programmering af udviklingsbistanden, som er emnet for denne meddelelse, udgør to særligt vigtige etaper i EU's forbindelser med udviklingslandene, hvor man sammen kan vurdere situationen og reformbehov, tilskynde til ændringer og træffe beslutning om, hvilke støtteforanstaltninger der er nødvendige. Det er ligeledes muligt at fremdrage spørgsmål vedrørende regeringsførelse, som har internationale virkninger.

De principper, der blev vedtaget med Paris-erklæringen i marts 2005 og af Rådet i april 2006 for at sikre en effektiv bistand, bør også gælde i forbindelse med regeringsførelse. Fællesskabet og medlemsstaterne må således i komplementaritet og harmoni samarbejde med hinanden og med de andre donorer og internationale organisationer om at støtte partnerlandenes bestræbelser på området.

Kommissionen foreslår, at Fællesskabet og medlemsstaterne bliver enige om, hvilke metoder og principper der skal lægges til grund for dialogen og samarbejdet med udviklingslandene, når det gælder regeringsførelse. Målet er at gradvis udvikle en fælles sammenhængende approach for, hvordan man kan fremme demokratisk regeringsførelse på alle områder og i alle former. Begrebet regeringsførelse, som var emnet for en meddelelse og konklusioner fra Rådet i 2003¹, vil således blive forstærket og få ny betydning i udviklingspolitikken.

¹ KOM(2003) 615 «Regering og udvikling». Regeringsførelse er et spørgsmål om statens evne til at betjene borgerne. Regeringsførelsen vedrører de forskrifter og processer og den adfærd, der gør det

Kommissionen foreslår også nyskabende gennemførelsesbestemmelser i forbindelse med samarbejdet med AVS-staterne, peger på flere prioriterede områder, der er foreslået for landene i Vestindien og Stillehavet, og iværksætter et særligt initiativ for Afrika som angivet i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i december 2005 "EU og Afrika: på vej mod et strategisk partnerskab", som medlemsstaterne anmodes om at tilslutte sig.

Denne meddelelse består af tre dele. I første del beskrives, hvordan man kan gribe spørgsmålet om regeringsførelse an og støtte processerne mod demokratisk regeringsførelse inden for rammerne af udviklingssamarbejdet. I anden del vises, hvordan de forskellige approacher kan anvendes i Afrika og AVS-landene. I tredje del beskrives den tilgang, som Fællesskabet anvender i samarbejdet med andre lande og regioner om demokratisk regeringsførelse.

Ved udarbejdelsen af denne meddelelse er der taget hensyn til konklusioner og henstillinger fra en tematisk evaluering af Det Europæiske Fællesskabs støtte til god regeringsførelse, som blev afsluttet i marts 2006, og som bør indgå i en bredere debat, som tager sigte på at forbedre Fællesskabets aktioner på området².

Denne meddelelse supplerer forskellige igangværende arbejder om EU's tiltag til fremme af demokrati inden for rammerne af forbindelserne med andre lande og vil kunne følges op med andre initiativer som fastlæggelse af en handlingsramme for god regeringsførelse på det finansielle, skattemæssige og retlige område i EU's aktioner udadtil.

muligt at forvalte de forskellige interesser og ressourcer og magtbeføjelser i et samfund. Den måde, hvorpå offentlige arbejdsopgaver udføres, offentlige ressourcer forvaltes, og offentlig regulerende myndighed udøves, er det centrale spørgsmål, der skal behandles i denne sammenhæng. Regeringsførelsen kan beskrives som en grundlæggende målestok for et samfunds stabilitet og præstationer. Da principperne om menneskerettigheder, demokratisering og demokrati, retsstaten, civilsamfundet, decentraliseret magtdeling og sund offentlig forvaltning får voksende betydning og relevans, efterhånden som et samfund udvikler sig til et mere sofistikeret politisk system, udvikler regeringsførelse sig til god regeringsførelse.

2 Jf. Evalueringen af virkningerne SEK(2006) 1021.

1. EN NY OG BEDRE APPROACH TIL DEMOKRATISK REGERINGSFØRELSE

1.1. De mange facetter ved regeringsførelse

Regeringsførelse er blevet et prioriteret område i mange landes udviklingspolitik og i mange donorerers samarbejdsprogrammer. Begrebet har en central plads i mange partnerlandes udviklingsstrategier. Hvis det skal være muligt at gennemføre årtusindudviklingsmålene, er det en forudsætning, at staten evner at betjene sine borgere, og at der sker en fortsat økonomisk vækst baseret på udviklingen af den private sektor, hvilket kun vil være tilfældet, hvis forudsætningerne for god regeringsførelse er til stede. I en situation, hvor budgetstøtten øges, hvor der afgives tilsagn om at sikre effektiv international bistand, og hvor den økonomiske og finansielle afhængighed mellem landene er stigende, er det i dag af afgørende betydning, at udviklingslandene formår at udvikle en regeringsførelse, som lever op til deres egne borgeres og det internationale samfunds forventninger.

Efterhånden bliver der opnået større og større konsensus om, at det er vigtigt med en bred approach til begrebet regeringsførelse i udviklingssamarbejdet, der er baseret på universelle målsætninger og principper³ og fælles ønsker, som skal gælde for statens beføjelser og samtlige indsatsområder og i kontakterne mellem de offentlige institutioner og borgerne.

En bredt anlagt approach

Demokratisk regeringsførelse indebærer ikke, at der skal indføres en ganske bestemt institutionel model, men forudsætter, at alle borgeres rettigheder fastholdes i perspektivet af en bæredygtig udvikling. Dette omfatter respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder (ytrings-, informations- og forsamlingsfrihed), støtte til demokratiseringsprocesser og borgernes deltagelse i valghandlinger og i kontrollen med de personer, der står i spidsen for landet, respekt for retsstaten og adgang for alle til et uafhængigt retsvæsen, adgang til oplysninger, en regering, der sikrer en gennemsigtig forvaltning og står til regnskab over for de relevante institutioner og vælgerne, sikkerhed for alle mennesker, forvaltning af migrationsstrømmene, velfungerende institutioner, adgang til grundlæggende sociale ydelser, bæredygtig forvaltning af natur- og energiresourcer og miljøet samt fremme af bæredygtig økonomisk vækst og social sammenhørighed i en atmosfære, som kan tiltrække private investeringer.

Også de forskellige niveauer for regeringsførelse er vigtige (lokalt, nationalt, internationalt). Specielt er det vigtigt at understrege, at de lokale myndigheder spiller en meget væsentlig rolle i forbindelse med gennemførelsen af årtusindudviklingsmålene. Men det er også nødvendigt at tage hensyn til det samarbejde, som kan forventes etableret på internationalt og regionalt niveau om at løse globale problemer.

Regeringsførelse handler ikke kun om bekæmpelse af korruption

God regeringsførelse er ikke kun bekæmpelse af korruption. EU fører en meget fast politik på området, da korruption udgør en stor hindring for gennemførelse af udviklingsmålene, men korruption er efter EU's opfattelse også resultatet af dårlig regeringsførelse og mangel på

³ Disse principper er blevet udviklet ved det internationale samfunds vedtagelse af et stort antal internationale konventioner og normative instrumenter.

gennemsigtige og ansvarlige forvaltnings- og kontrolsystemer. Kampen mod korruption bør ikke betragtes som et isoleret fænomen, men skal indgå i strategierne for udvikling og fattigdomsbekæmpelse og i støtten til processerne mod demokratisk regeringsførelse. Dette indebærer bl.a., at civilsamfundet og medierne styrkes, at det politiske flerpartisystem og konkurrencen om vælgerne beskyttes, åben finansiering af de politiske partier og støtte til den parlamentariske kontrol og andre offentlige og retlige institutioner.

Regeringsførelses flerdimensionelle karakter i samarbejdsprogrammerne

Demokratisk regeringsførelse bør behandles ud fra en helhedsbetragtning, og der tages hensyn til alle dimensioner (politisk, økonomisk, social, kulturel, miljømæssig...). Det flerdimensionelle aspekt bør også fremgå i det praktiske udviklings samarbejde. Begrebet demokratisk regeringsførelse bør således integreres i hvert enkelt sektorprogram⁴.

Man bør undgå at behandle spørgsmålene vedrørende regeringsførelse i særlige kategorier, da der ofte er tale om et meget tæt samspil mellem politiske, økonomiske, sociale, kulturelle og miljømæssige aspekter. God regeringsførelse i de statslige institutioner, navnlig i dem, som har ansvaret for de offentlige finanser, og respekt for retsstatens principper er således med til at skabe et gunstigt miljø for bæredygtig økonomisk vækst og private investeringer. I lande med ressourcer som diamanter, olie og træ eller havressourcer kan mangelfuld regeringsførelse i forbindelse med natur- og energiresourcerne føre til voldelige konflikter og krænkelse af menneskerettighederne og retsstatsprincipperne. Fremme af et anstændigt arbejde gennem den sociale dialog og effektivt gennemførte ILO-konventioner følges ofte af foranstaltninger, som letter adgangen til de vigtigste sociale ydelser og får positive virkninger for den sociale sammenhørighed, de økonomiske resultater og fattigdomsudryddelse.

Der findes konkrete eksempler på programmer for støtte til regeringsførelse i tjenestegrenenes arbejdsdokument⁵. Det er f.eks. støtte til valgprocesser, civilsamfundet, parlamenterne, decentralisering, reform af retsvæsenet, sektoren for sikkerhed, forvaltning af offentlige finanser osv.

1.2. Ejerskab, dialog og måling af fremskridt

Det Europæiske Fællesskab støtter processerne mod demokratisk regeringsførelse gennem partnerskab, dialog med myndighederne i partnerlandene og som bidragsyder via forskellige finansielle instrumenter. Fællesskabet skal blive bedre til at kombinere alle sine virkemidler for at opnå de bedst mulige resultater, således at det styrker sin rolle som initiativtager, når der skal skabes forandringer under overholdelse af principperne for partnerskab og ejerskab.

Nye muligheder for at styrke dialogen om regeringsførelse

Der er opstået nye muligheder i dialogen mellem udviklingspartnerne. I dag er der politisk vilje til forandring i mange lande.

De forskellige bidragsydere er også blevet mere bevidste om, at det er nødvendigt at anvende nyskabende og mere effektive samarbejdsmetoder, også i ”svagt funderede stater”, og koordinere de forskellige tiltag på en bedre måde. Med den betydning, der tillægges

⁴ Den europæiske konsensus om udviklingspolitik fastlægger princippet om « mainstreaming » i forbindelse med regeringsførelse, demokrati, menneskerettighederne.

⁵ SEK(2006) 1020.

demokratisk regeringsførelse i ordets bredeste forstand, er det også nødvendigt med nye metoder og handlemåder og ændringer i ”forvaltningen af bistanden”, som er baseret på gensidige tilsagn.

Da de forskellige lande bliver stadig mere afhængige af hinanden, vil en dialog om konsekvenserne og det ansvar, der følger af en sådan situation, gøre det muligt at indkredse virkningerne af et lands politik for dets partnere, f.eks. på områder som finans- og skattepolitik, hvor den indbyrdes afhængighed mellem landene er meget stor.

Hellere eget ansvar end betingelser

Processerne mod demokratisk regeringsførelse, som er baseret på ovennævnte universelle principper, kan ikke påtvinges udefra. Det er vigtigt at respektere ejerskabet til reformprocesserne i forholdet mellem partnerland og donor. Det er kun de berørte lande, der er i stand til at beslutte og gennemføre reformer. Der er næsten ingen chance for at opnå resultater med støtte udefra, hvis der ikke er politisk vilje internt. Bidragyderne spiller imidlertid en vigtig rolle som dem, der kan udvikle tiltag, der virker ansporende.

Skal dette ejerskab respekteres, er det også nødvendigt at respektere hastigheden i og tidsplanen for reformprocesserne, som per definition er komplekse og langsigtede, da de griber direkte ind i organisationen af en stat og et samfund. Dette berettiger på ingen måde, at internationale ratificerede instrumenter og konventioner, som vedrører "væsentlige elementer", ikke overholdes, og heller ikke, at der mangler ambitioner og troværdighed i forbindelse med gennemførelsen af de forventede reformer.

Hellere dialog end sanktioner

Dialogen bør være det foretrukne middel til at tilskynde landene til at slå ind på reformer. Det er vigtigt at undgå, at der ensidigt bliver indført nye betingelser. Dialogen skal i høj grad føres præventivt og også give mulighed for, at parterne kommer ind på de ofte ømtålelige politiske aspekter i forbindelse med overholdelse af menneskerettighederne, de demokratiske principper og retsstatsprincipperne, reform af sikkerhedssystemerne, økonomisk og finansiel regeringsførelse, forvaltning af natur- og energiresourcer eller spørgsmål vedrørende den sociale styring. Det kan naturligvis vise sig at være nødvendigt med sanktioner i alvorlige tilfælde. I disse tilfælde er det også vigtigt at udvikle forskellige tiltag, som kan anvendes til at løse de problemer, der afdækkes.

Det vil være nødvendigt at forbedre de retningslinjer og de forskellige midler til dialog, som EU råder over, ved at man i højere grad forbinder dem i praksis med selve programmeringen og opfølgningen af samarbejdsprogrammerne og dialogen om disse programmer.⁶

Evaluerings af regeringsførelse

I forbindelse med dialogen er det vigtigt komme ind på spørgsmålet om, hvordan man skal evaluere regeringsførelse og de fremskridt, der gøres, og hvilke foranstaltninger der vil egne

⁶ EU's retningslinjer for dialog om menneskerettighederne, som Rådet vedtog i december 2004 (dok. 15810/104). Strukturerede dialoger (med Kina og Iran), dialoger baseret på Cotonou-aftalen (artikel 8, 96/97) om associeringsaftalerne med Middelhavslandene og om handels og samarbejdsaftalerne (f.eks. Filippinerne, landene i Kaukasus og Centralasien) og dialoger ved ad hoc-beslutninger (f.eks. Rusland, Vietnam, Pakistan og Indien).

sig i situationer, hvor der er tale om dårlig regeringsførelse. Formålet med en evaluering af situationen, når det gælder regeringsførelse i et land, er ikke at opstille nogen rangfølge, men først og fremmest at få fastlagt, hvilke reformer og støtteforanstaltninger der er behov for.

Alle partnere i udviklings samarbejdet bør være i stand til at evaluere kvaliteten af et lands regeringsførelse og ved hjælp af de relevante indikatorer kunne bedømme, om regeringernes reformtilsagn er ambitiøse, relevante og troværdige. Indikatorerne bør kunne tilpasses de særlige situationer, som råder i svagt funderede lande eller i lande, som lige har overstået en konfliktsituation. Det er vigtigt at foretage en indgående analyse af de lokale forhold og de politiske systemer og få identificeret de forskellige faktorer og kilder til forandringer, hvis støtten skal være effektiv.

Den analyse og de indikatorer, der er anvendt, bør indgå i en regelmæssig åben dialog, så det er muligt at vurdere de forskellige tendenser og udviklinger.

Det har for nyligt vist sig muligt at måle de fremskridt, der gøres i forbindelse med demokratisk regeringsførelse. Det er en metode, som man ikke bare mekanisk skal gribe til, men som politisk set er meget vigtig, da det vil være muligt at opstille nyttige indikatorer til brug ved fastlæggelse af de nødvendige reformer, og der kan foretages sammenligninger mellem de forskellige lande på internationalt niveau. Det vil være nyttigt at kunne råde over indikatorer på de to niveauer, dvs. nationalt og internationalt/globalt, da målsætningerne er forskellige. Internationale indikatorer giver mulighed for at foretage sammenligninger på verdensplan. Med nationale indikatorer er det lettere at fastsætte nationale standarder baseret på landets prioriteter, når det gælder en forbedring af regeringsførelsen. De indikatorer, som partnerlandet selv udvikler, er et større incitament, fordi de ansporer de politiske aktører til ansvar over for borgere og institutioner og giver civilsamfundet og medierne mulighed for at være med i en opfølgingsproces. De forskellige former for indikatorer bør ikke nødvendigvis opfattes som modstridende, men skal snarere betragtes som en kasse med forskelligt værktøj, som kan anvendes, alt efter de situationer eller problemer, der opstår.

Tilskynde til medevalueringer

Det er vigtigt, at regeringer, politiske aktører, uafhængige offentlige organer eller civilsamfundet ansøres til at udvikle egne instrumenter og egen kapacitet, så de er i stand til at identificere de nødvendige reformer og måle situationen og de fremskridt, der er gjort. Disse indikatorer skal anvendes på nationalt niveau og følge principperne for ejerskab, aktiv deltagelse og åbenhed og gøre det muligt at identificere de nødvendige reformer⁷. På den måde vil man kunne opmuntre til reformer og styrke processerne mod demokratisk regeringsførelse.

Trinvis approach

Enhver form for støtte til regeringsførelse må tilpasses situationen i hvert enkelt land. I forbindelse med dårlig regeringsførelse eller i situationer, hvor analyserne viser, at der er behov for reformer, bør EU anvende en trinvis åben approach baseret på en dialog, som tager sigte på gradvis at opnå bedre standarder. Det gælder for alle politiske og institutionelle elementer⁸, men også de sociale, miljømæssige og økonomiske aspekter af regeringsførelse.

⁷ I METAGORA-projektet, som er beskrevet i arbejdsdokumentet, beskrives denne proces.

⁸ Dialogen om de væsentlige elementer i Cotonou-aftalen er beskrevet i bilag 1 til arbejdsdokumentet.

1.3. Løse det dobbelte problem med politisk legitimitet og kapacitetsudvikling

I mange udviklingslande er det vigtigt, at afstanden mellem legalt etablerede statsinstitutioner og deres berettigelse i borgernes øjne varigt formindskes. Demokratisk legitimitet kræver frie valg, men legitimitet afhænger først og fremmest af, hvordan regeringen evner at holde sine valgløfter og opfylde borgernes behov. Den interne proces med dialog og interaktion mellem de forskellige aktører i partnerlandene er af afgørende betydning i den forbindelse. EU tilskynder regeringerne til gradvis at anvender fremgangsmåder, hvor de forskellige parter inddrages, når der skal udarbejdes udviklingsstrategier. At fremme aktiv inddragelse af et bredt udvalg af aktører fra civilsamfundet (sammenslutninger, græsrodsorganisationer, ikke-statslige organisationer, medier, økonomiske og sociale partnere), politiske bevægelser og repræsentative institutioner (parlamentar, lokale myndigheder og decentraliserede myndigheder) betyder anvendelse af principperne for demokratisk regeringsførelse, og det gør reformprogrammerne mere levedygtige.

Budgetstøtte, en foretrukken form

Det er muligt at anvende et temmelig bredt udvalg af instrumenter i udviklingssamarbejdet til at tilvejebringe den rigtige løsning og den nødvendige støtte til partnerlandenes reformbestrebelse. Tendensen går i retning af, at der i højere grad gøres brug af instrumenter, som bygger på dialog og partnerlandenes egne krav (programapproach/SWAP, generel eller sektorbestemt budgetstøtte), hvilket åbner mulighed for at fremme demokratisk regeringsførelse.

Tilpasning til partnerlandets udviklingsstrategier og øget anvendelse af budgetstøtte vil styrke de nationale demokratiske institutioner som parlamenterne, som er direkte impliceret i de pågældende beslutningsprocesser i henhold til landets lovgivning. Der bør tages skyldigt hensyn til strategierne for decentralisering, når disse instrumenter anvendes, således at man undgår at øge centraliseringen.

Det internationale samfund må også nærmere overveje, om man skal gå over til mere forudsigelige støttemekanismer, som giver mulighed for at yde støtte til ændringsprocessen på længere sigt, hvilket er specielt vigtigt i denne sammenhæng. Regelmæssig og samordnet opfølgning af udviklingen i processerne mod god regeringsførelse bør baseres på udveksling af informationer, evalueringer og analyser, som kan understøtte en åben dialog mellem partnerne om de vigtigste reformer. Alle processer og kriterier for tildeling af støtte i forhold til udviklingen vedrørende regeringsførelse må være åbne for partnerlandet.

En præventiv approach over for svagt funderede stater

Det vil være nødvendigt at udforske muligheden for nye komplementære approacher, navnlig i svagt funderede stater.

I disse stater og navnlig i forbindelse med vanskelige partnerskaber er der ofte et problem med mangel på både politisk legitimitet og kapacitet. I sådanne stater bør spørgsmålet om regeringsførelse behandles inden for rammerne af en trinvis approach, som sigter mod at hæve standarden lidt efter lidt. Mange lande skal først opnå grundlæggende stabilitet og udvikle et minimum af institutioner, inden det er muligt at fastlægge en udviklingspolitik på længere sigt. Hvis EU's støtte til svagt funderede stater skal være mere effektiv, er det vigtigt, at man lærer af de fejltagelser, der er begået tidligere, hvor der f.eks. blev truffet "stop-go"-finansieringsafgørelser baseret på regeringens kortsigtede resultater, som førte til svingninger

i bistandsstrømmen og usikkerhed med hensyn til fremtidige finansieringer, pålæggelse af betingelser på grundlag af tidligere opnåede resultater i forbindelse med god regeringsførelse, manglende harmonisering mellem donorer, marginalisering af visse svagt funderede stater og ingen sammenhæng mellem eksterne aktioner vedrørende regeringsførelse, sikkerhed og udvikling.

I efterkrisesituationer drejer det sig også om at gennemføre integrerede overgangsstrategier med henblik på at genetablere den institutionelle og administrative kapacitet, infrastrukturer og væsentlige sociale tjenester, forbedre fødevarerikkerheden og finde varige løsninger for flygtninge og internt fordrevne og generelt at få skabt sikkerhed for borgerne. Solidaritet, men også hensynet til international sikkerhed og en effektiv bistand er årsagen til, at behovet for forebyggelse i svage stater og omsorg for at undgå marginalisering af de mest sårbare lande og befolkninger indgår som vigtige elementer i EU's approach.

1.4. Harmonisere enhver approach i EU og i forhold til andre internationale aktører

God regeringsførelse betragtes i dag som en prioritet af de fleste bidragydere. Det er vigtigt, at alle deler egne analyseværktøjer med andre og undgår at etablere individuelle dialoger med partnerlandene for at støtte visse reformer ensidigt og uden koordination. Paris-erklæringen om bistandseffektivitet og Rådets konklusioner om samme emne⁹ bør anvendes i forbindelse med regeringsførelse. Medlemsstaterne og Kommissionen har navnlig forpligtet sig til at sigte mod fælles programmering, udvikle praktiske regler for anvendelse af princippet om komplementaritet og arbejdsdeling og gøre det lettere at anvende samfinansiering.

Der er ikke tale om, at man stræber efter ensartede fremgangsmåder. Det ville hverken være realistisk eller ønskeligt. Men det ville være godt at indlede en åben dialog med landet og inddrage samtlige donorer og opnå enighed om foranstaltninger til løsning af spørgsmål vedrørende regeringsførelse. Ekstern bistand bør bygge på nationale prioriteter og programmer og gøre brug af eksisterende nationale eller regionale strukturer. I mange lande vil processerne for udarbejdelse af strategier for fattigdomsreduktion, de "fælles bistandsstrategier" og "AMRP" (den afrikanske selvevalueringsmekanisme) kunne tjene som udgangspunkt.

Nye aktører

Der bør også iværksættes en dialog med de nye politiske og finansielle aktører¹⁰ om regeringsførelse i forbindelse med udviklingsamarbejde. Spørgsmålet vil kunne tages op inden for rammerne af den bilaterale dialog mellem EU og de pågældende lande. Dialogen bør også indtage en vigtig plads i bestræbelserne på at få disse spørgsmål sat på den multilaterale dagsorden for bistandseffektivitet i de relevante organisationer og fora¹¹.

⁹ Rådet (almindelige anliggender) den 11. april 2006.

¹⁰ BRICS: Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika.

¹¹ Se bl.a. CAD-dokumentet "Options for differentiated engagement with non-DAC donors", DCD/DAC(2006)31/rev 1.

2. INITIATIV VEDRØRENDE REGERINGSFØRELSE: AVS-LANDENE OG STRATEGIEN FOR AFRIKA

2.1. AVS-landene: dialog vedrørende regeringsførelse og bistandsprogrammering

EU forventer, at AVS-partnerlandene forpligter sig til at foretage de reformer, der er nødvendige for at sikre, at udviklingsbistanden og det internationale samarbejde får positive og varige virkninger. Regeringsførelse indgår allerede systematisk som en del af den regelmæssige politiske dialog med AVS-landene, men vil for fremtiden få en mere strategisk placering, bl.a. i forbindelse med programmeringen af 10. EUF. En ny approach vil blive anvendt som incitament. Der vil blive iværksat en dialog omkring de parametre, der skal anvendes til at måle de fremskridt og resultater, der opnås, med inddragelse af medlemsstaterne og de bidragsydere, der er til stede. Analyse- og dialogredskaber, der er udviklet inden for rammerne af programmeringen, og som medtager det politiske aspekt af partnerskabet og samtidig omhandler de mange facetter ved begrebet regeringsførelse, skal indgå i den politiske dialog, der skal føres i henhold til artikel 8 i Cotonou-aftalen.

Tre milliarder euro til regeringsførelse

I forbindelse med forberedelsen af nye samarbejdsstrategier med AVS-staterne vil Kommissionen foreslå yderligere finansiel støtte til lande, som allerede har vedtaget eller er rede til at forpligte sig til en plan for konkrete handlinger og reformer, som er både ambitiøs og troværdig.

Sigtet med denne nye approach, som udmønter principperne i del 1 i praksis og er baseret på dialog og incitament, er at skabe reelle forandringer og afgørende fremskridt i forbindelse med demokratisk regeringsførelse.

Økonomisk set vil en del af de beløb, der tildeles AVS-landene i henhold til 10. EUF, komme til at udgøre en ny reserve til incitament. Der bliver således lagt et beløb på 2,7 mia. EUR¹² til de nationale bevillinger, hvortil kommer en regional del. Adgang til denne reserve vil være betinget af resultaterne af en indgående dialog, som Kommissionen vil føre med hvert enkelt land om dets plan for regeringsførelse.

Profilen på regeringsførelse, som fremlægges i det arbejdsdokument, der er udarbejdet af tjenestegrene¹³, er et værktøj, som vil gøre det lettere at gennemføre denne dialog og den detaljerede evaluering. På grundlag af helt enkle spørgsmål indeholder den en sammenfatning af situationen i et partnerland med henblik på en dialog om igangværende eller planlagte reformer, identificering af de vigtigste hindringer og nemmere identifikation af samarbejdsområder. Begrebet regeringsførelse behandles både i forbindelse med politik, økonomi og institutioner, socialt, finansielt, skattemæssigt og retsligt samt i forbindelse med forvaltningen af naturressourcer. Kommissionen er klar over, at der ikke er behov for at fastlægge nye betingelser for bistanden, men for at man så vidt muligt får harmoniseret de fremgangsmåder, bidragsyderne anvender, med henblik på effektivitet, og Kommissionen har derfor opstillet denne profil med de eksisterende indikatorer og analyser¹⁴, suppleret med visse elementer, som er særegne for EU's politik, og som bl.a. udspringer af den politiske

¹² Det samlede beløb i 10. EUF beløber sig til 22,6 mia. EUR over perioden 2008-2013.

¹³ SEK(2006) 1020 bilag 2.

¹⁴ Navnlig de indikatorer for god regeringsførelse, som Verdensbankens institut har fulgt for 204 lande siden 1996.

dialog, der føres med partnerlandene om menneskerettigheder og demokrati og emner som sikkerhed og migration.

Den evalueringsproces, som landene selv foretager efter klare fremgangsmåder, hvor de forskellige parter er inddraget, har også en vis værdi, og der vil derfor blive taget hensyn til disse "selvevalueringer", når de foreligger. I de lande, hvor selvevalueringen (APRM) har fundet sted, vil de tilhørende rapporter tjene som grundlag for profilen.

Seks etaper til at fastlægge betingelserne for adgang til den nye reserve og sikre opfølgning af resultaterne

1. Evaluering af situationen vedrørende regeringsførelse og de forskellige udviklingstendenser

Evalueringen af situationen skal ske på grundlag af indikatorer, der er identificeret i profilen, og de tidsmæssige tendenser samt internationale indikatorer. De to grupper indikatorer skal være grundlaget for en diskussion, som vil finde sted i hvert partnerland mellem Kommissionen og medlemsstater, der er til stede i landet, således at der kan foretages en kvantitativ vurdering af situationen og tendenserne vedrørende regeringsførelse i landet. De internationale indikatorer skal tjene som udgangspunkt og referenceramme i det omfang, enhver vigtig afvigelse i forhold til profilen taler for en indgående drøftelse, hvor det vil være muligt at belyse og berettige den afvigelse, der er konstateret. Der foreligger ikke nogen vægtning af de forskellige indikatorer, idet der skal tages hensyn til hver enkelt af de ni kategorier i profilen.

2. Evaluering af de største svagheder

På grundlag af profilen og indikatorerne identificerer Kommissionen og de medlemsstater, der er til stede i landet, de områder, hvor der er konstateret svagheder, og hvor det er nødvendigt med reformer. Omfanget af disse svagheder vurderes også.

3. Dialog om programmering og identifikation af regeringens vigtigste tilsagn til reformer (landets plan for regeringsførelse)

Under dialogen opfordres regeringen til at fremlægge sin plan for de igangværende reformer, der er sat i gang, eller de reformer, der påtænkes. Planen drøftes på baggrund af de svagheder, der er identificeret i profilen, som deles med regeringen. Formålet med denne dialog er bl.a. at anspore regeringen til at forpligte sig til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe de svagheder, der er identificeret. En liste over de forpligtelser, som regeringen har indgået efter dialogen, vil blive vedlagt som bilag til landestrategipapiret.

4. Evaluering af regeringens tilsagn: relevans, ambitioner, troværdighed

Kommissionen og medlemsstaterne vurderer, i hvilket omfang regeringens tilsagn svarer til de vigtigste svagheder, der er identificeret, og om disse tilsagn er relevante, ambitiøse og troværdige. Hensigten er at undgå urealistiske løfter eller halvfærdige foranstaltninger, som ikke løser problemerne.

5. Beslutning om adgang til den nye rate

På grundlag af en evaluering af situationen og de tilsagn om reformer, der er givet i forbindelse med dialogen, besluttet det, om det skal være muligt at få adgang til den nye rate, og hvor stor denne rate skal være i forhold til den oprindelige tildeling. Incitamentsaspektet

og ansporing til reformer prioriteres, uden at man dog straffer de lande, hvis regeringsførelse allerede er af tilfredsstillende art. Som korrigerende faktor tages der også hensyn til landenes absorptionskapacitet og særlige situationer, f.eks. når der er tale om lande, som lige har overstået en konfliktsituation.

6. Opfølgning af resultaterne

Profilen på regeringsførelse og tilsagnene vil regelmæssigt blive gjort til genstand for opfølgning, og resultaterne af reformerne vil blive analyseret af Kommissionen, de medlemsstater, der er på stedet, og partnerlandet. På grundlag af denne analyse og i overensstemmelse med den reviderede Cotonou-aftale vil beløbstildelingen i tilfælde af usædvanligt gode resultater kunne blive opjusteret hvert år. I forbindelse med midtvejsrevisionerne (2010) og ved slutrevisionerne (2012) vil det desuden være muligt at op- eller nedjustere disse tildelinger. På grundlag af en ny kontraktmæssig approach vil der således blive taget hensyn til profilen på regeringsførelse og tilsagnene under hele programmeringsforløbet.

Den profil på god regeringsførelse, som vil blive testet i den indledende fase af programmeringen af 10. EUF for AVS-landene, vil blive forbedret og tilpasset i forhold til de erfaringer, der gøres.

2.2. AVS-landene: prioriteter og programmer vedrørende regeringsførelse

I programmerne for Fællesskabets samarbejde med hvert enkelt land er det muligt at identificere regeringsførelse som et prioriteret eller et ikke-prioriteret område, navnlig hvis der er tale om støtte til institutionelle reformer, styrkelse af kapaciteten eller til fremme af indførelse af de nødvendige betingelser for budgetstøtte. Endelig vil begrebet regeringsførelse blive integreret som et tværgående emne på prioriterede og ikke-prioriterede områder i alle lande.

Fællesskabet er allerede til stede på en lang række områder¹⁵ med henblik på at fremme processen mod demokratisk regeringsførelse via dialog og finansiel støtte. For AVS-landene blev god regeringsførelse i forbindelse med programmeringen af 9. EUF identificeret som et prioriteret område i en snes vejledende programmer til et samlet beløb på 870 mio. EUR, dvs. 10 % af det samlede beløb i programmerbare finansieringsrammer, inklusive bistand til ikke-statslige aktører for et beløb på lidt over 200 mio. EUR. En del af den almindelige budgetstøtte må ligeledes betragtes som støtte til regeringsførelse og særlig til økonomiske og institutionelle reformer.

Alle disse aktiviteter vil blive fortsat og intensiveret. Nye metoder vil blive udviklet og iværksat efter de ovenfor skitserede principper for at styrke tiltaget, idet konklusionerne og henstillingerne fra evalueringsrapporter vil blive medtaget, og der vil blive taget hensyn til de nye bestemmelser i Cotonou-aftalen (nyt bilag VIII, ændringer i bestemmelserne om den politiske dialog vedrørende de væsentlige elementer) og de regionale strategier, der for nylig

¹⁵ Detaljerede oplysninger om programmer og projekter, evalueringer og rapporter om gennemførelsen af EU's udviklingsbistand findes på

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index_en.htm

<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>

http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm

er blevet vedtaget for Afrika¹⁶, Vestindien¹⁷ og Stillehavet¹⁸, og hvor regeringsførelse er tillagt stor betydning.

Prioriteringen for Afrika vil blive at støtte bestræbelserne på at skabe forandringer og gennemføre reformer, når det gælder regeringsførelse på lokalt, nationalt og regionalt niveau, og tilskynde de afrikanske lande til at deltage i selvevalueringsprocessen. Stærkere samfundsøkonomisk dynamik på lokalt niveau er en løftestang for økonomisk vækst og et centralt element i arbejdet mod målsætningen om bæredygtig udvikling, da det er de lokale myndigheders rolle at sikre adgang til ydelser, som er direkte forbundet med årtusindudviklingsmålene (bl.a. vand og sanering). Støtte til andre demokratiske institutioner som de nationale parlamenter og styrkelse af det panafrikanske parlaments kapacitet vil også være en prioritet. For landene i Vestindien og Stillehavet sigter Fællesskabet især mod at fremme god regeringsførelse på det finansielle, skattemæssige og retlige område. Det vil være nødvendigt, at man hurtigt får gennemført OECD's standarder for gennemsigtighed og udveksling af oplysninger på skatteområdet og får afskaffet skadelig skattepraksis. Og problemer som hvidvaskning af penge, organiseret kriminalitet og finansiering af terrorisme vil få særlig opmærksomhed.

2.3. Afrika: støtte til de afrikanske mekanismer

Politisk vilje til reformer og fremskridt vinder indpas hos partnerne i Afrika. EU har forpligtet sig til at støtte programmer for god regeringsførelse i landene og bidrage til at styrke Den Afrikanske Unions og de regionale og nationale afrikanske institutioners kapacitet og yde støtte til de afrikanske bestræbelser for at forbedre og føre tilsyn med regeringsførelsen gennem dialog og konsultationer med de afrikanske partnere¹⁹. Regeringsførelse indgår nu i dialogen og samarbejdet mellem de panafrikanske institutioner og EU.

I den forbindelse er der med den afrikanske selvevalueringsmekanisme ("African Peer Review Mechanism", i det følgende kaldet APRM), reel mulighed for at anspore til reformer og drage nytte af hinandens erfaringer. Der foreslås en særlig støtte fra EU til denne mekanisme på tre niveauer:

- panafrikansk niveau: støtte til APRM-sekretariatet, til dets undersøgelser og tjenesterejser
- regionalt niveau: støtte til at kunne inddrage regionale organisationer i arbejdet med at udbrede resultaterne af undersøgelserne (drøftelse af landerapporterne, udveksling og udbredelse af bedste praksis, fremme af tilslutningen til APRM ...)
- landeniveau: integration af bistanden til de reformer, der allerede er identificeret inden for rammerne af evalueringsprocessen i de eksisterende samarbejdsprogrammer (særlig NIP). Den nationale del af den særlige støtte til APRM sigter udelukkende mod at støtte selve procesforløbet i landet (inddragelse af civilsamfundet, konsultationsmekanismer og opfølgning), hvis det pågældende land anmoder om det.

¹⁶ EU og Afrika: på vej mod et strategisk partnerskab – Rådet for Den Europæiske Union – dok. 15961/05 – 19.12.2005.

¹⁷ Partnerskab mellem EU og Vestindien for vækst, stabilitet og udvikling - KOM (2006) 86 endelig, 2.3.2006.

¹⁸ EU's forbindelser med stillehavsøerne – strategi for et styrket partnerskab - KOM(2006) 248 endelig, 29.5.2006.

¹⁹ EU og Afrika: på vej mod et strategisk partnerskab – Rådet for Den Europæiske Union – dok. 15961/05 – 19.12.2005.

Fællesskabets bidrag til APRM bør tages fra AVS-interne midler og så kompletteres med bidrag fra medlemsstaterne. EU må være rede til at imødekomme finansieringsbehov og dække en del af APRM's budget, hvilket ville være et signal om stærk politisk støtte til denne proces i respekt for princippet om ejerskab. Fællesskabets bidrag bør sigte mod at dække revisionsprocessen på de tre nævnte niveauer (uafhængigt af støtten til reformer i landene via NIP).

For afrikanske lande, som ikke er AVS-lande, indgår Fællesskabets approach i naboskabspolitikken (jf. afsnit 3).

2.4. Fra fællesskabsniveau til europæisk niveau

Den betydning, der tillægges regeringsførelse inden for rammerne af EU's politik for udviklingsamarbejde, bør udmønte sig i 1) en harmoniseret politisk approach på europæisk niveau, og 2) yderligere samordnet støtte til reformbestrebelse i partnerlandene i forhold til de resultater, der er opnået, og troværdigheden af tilsagnene i fremtiden.

I overensstemmelse med ovennævnte princip for harmonisering er det ikke kun Kommissionens opgave at gennemføre denne approach. Det er også vigtigt at arbejde på en gennemførelse på EU-plan, hvilket forudsætter, at man foretager analyser og fører dialoger sammen i partnerlandene, og der må arbejdes inden for en fælles programmering. Bestrebelse på harmonisering er naturligvis ikke kun begrænset til EU. Det bør også foregå sammen med alle de bidragsydere og internationale organisationer, der befinder sig i et givet land.

Profilen på regeringsførelse bør således fastlægges i fællesskab på EU-niveau og tjene som grundlag af en fælles analyse af problemerne vedrørende regeringsførelse i de lande, hvor der overvejes programmering i fællesskab. Medlemsstaterne vil eventuelt også kunne anvende den samme profil i deres bilaterale forbindelser med AVS-landene.

Hvad angår finansiel støtte, bør EU kollektivt styrke sin bistand til reformprocessen angående regeringsførelse i landene. Flere måder, som ikke nødvendigvis udelukker hinanden, vil kunne overvejes:

a) koordineret forhøjelse af de bilaterale programmer, dvs. tildelingerne til de enkelte lande, mellem Kommissionen og medlemsstaterne (fælles analyser, fælles kriterier).

Desuden vil der skulle udvikles metoder for samfinansiering og/eller trustfondstøtte fra flere donorer, som mobiliserer disse ekstrabeløb til støtteprogrammer for reformer.

b) ekstrabeløb (fra en forhøjelse af ODA), som kunne lægges sammen med NIP og blive udbetalt inden for rammerne af NIP, der forvaltes af Kommissionen.

Hvilken metode man end vælger, vil der blive truffet beslutning om disse forhøjelser i forbindelse med tildelingen af midler til hvert enkelt land og ved de årlige revisioner eller midtvejsrevisionerne.

På regionalt og kontinentalt niveau vil EU skulle overveje at yde bidrag til trustfonde, så det bliver lettere at tildele en samordnet støtte til mekanismer og initiativer vedrørende regeringsførelse, navnlig til APRM-mekanismen, som er beskrevet ovenfor.

3. DIALOG OG PROGRAMMER VEDRØRENDE SAMARBEJDET MED ANDRE LANDE OG REGIONER

Regeringsførelse indgår også som en prioritet i EU's forbindelser med andre regioner, i den politiske dialog og i bistandsprogrammeringen. Fremgangsmåderne for fremme af demokratisk regeringsførelse varierer, alt efter hvilke regioner og lande der er tale om og i forhold til de særlige kendetegn og den historiske baggrund for deres relationer til EU, men indgår også i en helhedsapproach og tager hensyn til de forskellige former. Dette illustreres af den europæiske naboskabspolitik og forbindelserne med Latinamerika og med Asien, hvis særlige forhold er beskrevet senere.

Hvad angår den politiske dialog, findes der f.eks. forskellige strukturer for en privilegeret dialog vedrørende menneskerettighederne.²⁰ Der har allerede været gjort brug af forskellige instrumenter som incitament på forsøgsbasis med Middelhavspartnerlandene, også med afrikanske lande, som ikke er AVS-lande. Naboskabspolitikken er specielt udformet som et integreret sæt særlig favorable instrumenter, som skal fremme reformprocessen og gradvis øge rækkevidden af samarbejdet. Hvad angår den finansielle bistand til kommende finansielle overslag, er man allerede nået langt med bistandsprogrammeringen for landene i Latinamerika og Asien og for de lande, der er omfattet af naboskabspolitikken. Programmeringen sker på grundlag af en indgående analyse af situationen i hvert enkelt land med hensyn til de politiske, økonomiske og sociale dimensioner. Uden at der foreligger en foreløbig bistandstildeling til regeringsførelse, indgår demokratisk regeringsførelse, afhængigt af forholdene, som et prioriteret eller ikke-prioriteret område. Begrebet regeringsførelse som god forvaltningspraksis udgør i øvrigt et tværgående problem, som betinger hvilke metoder der anvendes, når man går i gang med samarbejdet i alle sektorer.

Samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne kommer til udtryk på forskellige måder, ikke kun i institutionaliserede politiske dialoger, men også f.eks. i forbindelse med EU's valgobservatørmissioner. Koordinationen sikres i programmeringsforløbet og fortsætter i projekternes identifikationsfase, navnlig på "statslige" områder i reformen af sikkerhedssektoren eller retsvæsenet. Der findes også bestemmelser om koordination og harmonisering mellem bidragerne, som er knyttet til ethvert program for budgetstøtte.

3.1. Regeringsførelse og den europæiske naboskabspolitik (ENP)

Det privilegerede forhold mellem EU og nabolandene (som er omfattet af den europæiske naboskabspolitik) støtter sig på et **gensidigt tilsagn** om fælles værdier, fortrinsvis på områder som retsstaten, god regeringsførelse, respekt for menneskerettighederne, særlig mindretallenes rettigheder og de grundlæggende arbejdsnormer, fremme af gode naboskabsforbindelser og principperne for markedsøkonomi og bæredygtig udvikling. Ambitionsniveauet i EU's forbindelser med sine naboer afhænger af, hvor meget parterne reelt deler disse værdier. F.eks. er det en forudsætning, at der findes en associeringsaftale eller en partnerskabsaftale.

Partnerlandenes prioriteter vil blive indarbejdet i **handlingsplaner, som skal vedtages i fællesskab**. Regeringsførelse i bredeste forstand har en central plads i disse planer, som omfatter seks kapitler og sigter mod:

²⁰ Jf. fodnote 8.

- styrkelse af demokrati, respekt for menneskerettighederne og retsstaten samt bekæmpelse af korruption
- etablering af en sund økonomisk forvaltning baseret på markedsøkonomiske principper og gennemsigtighed samt aktive politikker, **der skal fremme en bæredygtig udvikling, herunder bekæmpelse af fattigdom og ulighed og en dialog vedrørende beskæftigelse og socialpolitik**
- indførelse af reformer inden for handel, det indre marked og lovgivning, herunder konkurrencepolitik, intellektuel ejendomsret, offentlige indkøb og bekæmpelse af svig på toldområdet
- samarbejde på skatteområdet, samarbejde på det retlige og politimæssige område samt i forbindelse med grænseforvaltning med henblik på bekæmpelse af svig og skatteunddragelse, hvidvaskning af penge og terrorisme
- prioritering af samarbejdet om forvaltning af migrationsstrømmene, ulovlig indvandring og bekæmpelse af menneskehandel
- indførelse af sektorreformer (transport, energi, informationssamfund, miljø osv.) med henblik på at forbedre forvaltningen og tilskynde myndighederne til at underrette borgerne om de beslutninger, der træffes
- udbygning af kontakterne mellem de forskellige samfundsgrupper, udvikling af de menneskelige ressourcer og styrkelse af civilsamfundet.

Handlingsplaner, som er en politisk referenceramme for styringen af det finansielle bilaterale samarbejde med medlemsstaterne og de andre bidragsydere, er i øjeblikket iværksat i 7 lande, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik, og tilsvarende planer er ved at blive vedtaget i 5 andre lande. I forbindelse med gennemførelsen af disse planer vil der **regelmæssigt blive ført tilsyn med** de fremskridt, der gøres inden for de forskellige områder for regeringsførelse. En dialog med partnerlandet er fastlagt inden for rammerne af underudvalg i forskellige sektorer (demokrati og menneskerettigheder, retssystem, økonomi og handel osv.), og associerings- eller partnerskabsudvalg foretager en analyse af de fremskridt, der er gjort. Det er vigtigt at bemærke, at alle fremskridt måles i forhold til de fastsatte mål i handlingsplanerne og ikke i forhold til internationale indekstal.

Prioriterede områder til finansiel bistand fra EF, som fastlægges i et strategidokument for hvert land, udvælges på basis af handlingsplanerne og skal være til støtte, når det gælder forbedring af regeringsførelse i bredeste forstand: styrkelse af demokrati og menneskerettigheder, korruptionsbekæmpelse, forbedring af den økonomiske og sektormæssige forvaltning, styrkelse af retssystemet og tilskyndelse af de lokale myndigheder til at aflægge rapport over for borgerne. Samarbejds mekanismer som twinning, TAIEX og SIGMA-initiativet²¹, der er udviklet i forbindelse med udvidelsen, og hvis anvendelse er blevet udvidet til lande, som er omfattet af den europæiske naboskabspolitik, tager ganske særlig sigte på regeringsførelse og giver bl.a. mulighed for at inddrage medlemsstaterne i samarbejdsaktionerne og støtte iværksættelsen af handlingsplaner.

²¹ Jf. http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution_building/twinning_en.htm; <http://taiex.cec.eu.int>; <http://www.sigmaxweb.org>.

Ved fastsættelsen af **det finansielle støtteniveau** for hvert enkelt land er et af de elementer, der tages hensyn til, i hvilket omfang der er indgået forpligtelser for reformerne i partnerlandets handlingsplan, og i hvilket omfang de er blevet gennemført. Som følge af Kommissionens meddelelse fra maj 2003 om styrkelse af EU's indsats vedrørende menneskerettighederne og demokrati med Middelhavspartnerlandene blev der oprettet en "MEDA-demokrati-facilitet" i 2006. Formålet med faciliteten er at støtte partnerlande, som kan fremvise de mest betydningsfulde fremskridt i forbindelse med demokrati og menneskerettigheder, og udgør en forsøgsetape. I forbindelse med den europæiske naboskabspolitik overvejer Kommissionen at oprette en "**regeringsførelse-facilitet**", hvis formål skulle være at fremme politiske og økonomiske reformer i alle lande, "der er omfattet af denne politik. "Regeringsførelse-faciliteten" kunne bestå i supplerende finansiel støtte til nabolande, som har gjort store fremskridt i forbindelse med gennemførelsen af handlingsplaner. Der vil i den forbindelse blive taget hensyn til APRM-mekanismen.

3.2. Latinamerika

Regeringsførelse indtager helt naturligt en stor plads i de særlige forbindelser mellem EU og Latinamerika, som er baseret på en fælles fortid, fælles værdier og stor overensstemmelse med hensyn til fremtidige udfordringer. Dette kommer bl.a. til udtryk ved grundlæggende målsætninger om *social samhørighed og regional integration*, som statscheferne for de to regioner bestemte sig for på topmødet i Guadalajara (2004) og i Wien (2006). Regeringsførelse indgår som en væsentlig dimension i hvert af disse mål, som i øvrigt er genstand for særlig opmærksomhed fra Kommissionens side i dens meddelelse²² til Rådet og Europa-Parlamentet.

Vedvarende sociale uligheder, som er specielt store i de fleste latinamerikanske lande, betyder udhuling af den demokratiske legitimitet og skader landenes økonomiske resultater. Uden håndgribelige sociale fremskridt vil den manglende demokratiske entusiasme, som tegner sig i området, kunne føre til politisk ustabilitet. Kampen mod social udstødelse og alle former for diskrimination samt alle aktørers deltagelse i processen bør kunne konsolidere demokratiet og regeringsførelse. Kommissionen fortsætter mod dette mål og ønsker samtidig at integrere social samhørighed som en målsætning i alle de aktioner, den sætter i gang inden for partnerskabet med landene i Latinamerika.

Fremme af menneskerettighederne, demokrati og god regeringsførelse indgår i de forskellige politiske dialoger, der finder sted mellem EU og Latinamerika i henhold til de associeringsaftaler, der er undertegnet med Mexico og Chile, i henhold til aftalerne om politisk dialog og samarbejde, der er undertegnet med Mellemerika og Andesfællesskabet, men også i forbindelse med den gældende samarbejdsaftale med Mercosur.

I samme ånd arbejder EU for at rodfæste og skabe troværdighed om de demokratiske institutioner ved at sende valgobservatørgrupper, når omstændighederne kræver det (Nicaragua, Mexico, Bolivia, Venezuela osv.).

I forbindelse med samarbejdet har Kommissionen til hensigt at fortsætte med at føre en aktiv politik i de fleste latinamerikanske lande for støtte til regeringsførelse og således bidrage med støtte til **modernisering af staten**, bl.a. på følgende områder: alle borgere skal være repræsenteret i det politiske liv, samarbejde med civilsamfundet, fremme af dialogen mellem

²² Et uddybet partnerskab mellem EU og Latinamerika (KOM(2005) 636 endelig af 8.12.2005).

arbejdsmarkedets parter, adgang til retssystemet, styrkelse af den dømmende magt, styrkelse af sikkerhedssektoren, dennes sektors tilslutning til retsstatsprincipperne, decentralisering og god regeringsførelse, ansvarlig forvaltning af naturressourcer, bekæmpelse af korruption og straffefrihed. Sektorprogrammer for budgetstøtte, som privilegeres i flere lande i regionen, har også virkninger med hensyn til god regeringsførelse (krav om pålidelighed i forbindelse med offentlige udgifter, styrkelse af skatte- og afgiftsadministrationerne og iværksættelse af offentlige politikker på lang sigt).

Den tilgang, der anvendes, når det gælder regeringsførelse, er naturligvis forskellig fra land til land. Regeringsførelse er et centralt emne i forbindelserne med Colombia og med de fleste lande i Mellemamerika, som er strukturmæssigt svage og præget af stor social ulighed og for manges vedkommende langvarige **civile konflikter**. De væsentligste linjer, der kan udstikkes for samarbejdet under disse betingelser, er styrkelse af retsstaten, dialogstrukturer og intern forsoning samt fremme af et demokratisk styre med deltagelse af alle. I modsætning hertil omfatter støtte til regeringsførelse i bedre funderede stater som Mexico og Brasilien i højere grad en indgående dialog og et stærkere partnerskab inden for en række sektorer af gensidig interesse, bl.a. vedrørende statsreformer.

Regional integration er også en kraftig katalysator for god regeringsførelse (bl.a. på det økonomiske og handelsmæssige område), da det betyder, at man indfører og overholder fælles regler og internationale juridiske rammer, og det er således en af de vigtigste retningslinjer for Europa-Kommissionens politik over for Latinamerika.

3.3. Regeringsførelse i Asien

Asien er befolket med over halvdelen af verdens befolkning og mere end to tredjedele af alle fattige og er således meget forskelligartet både politisk og økonomisk og socialt og kulturelt, hvilket giver sig udslag i meget forskellige forbindelser til EU. Den politiske ramme for EU's samarbejde med Asien afspejler et generelt tilsagn om støtte til demokrati, god regeringsførelse og menneskerettigheder. Et bredt udvalg af instrumenter anvendes til at udvikle disse mål. Disse omfatter **en politisk dialog** samt andre initiativer i forbindelse med menneskerettighederne: bestemmelser om menneskerettighederne indarbejdes i alle aftaler, som undertegnes med tredjelande. I visse lande er der nedsat arbejdsgrupper om regeringsførelse og menneskerettigheder inden for rammerne af de blandede EF-udvalg, som skal sikre en politisk dialog og et samarbejde på området. Dialogen er grundlaget for forbindelserne med Kina og Indien, som er de mest befolkede lande i verden. Med Kina er der – ud over den strukturerede politiske dialog – tale om mere end en snes dialoger i forskellige sektorer vedrørende samarbejde og økonomisk regeringsførelse, det indre marked, videnskab og teknologi, miljø osv. Med Indien er det ud over dialoger om sektorpolitik emner som regeringsførelse på verdensniveau, multilateralt samarbejde og fred og sikkerhed, der præger dialogerne. ”IDEAS”²³ er et særligt initiativ, der giver mulighed for et samarbejde med Indien som nytilkommen bidragsyder, der også handler om regeringsførelse.

For landene i Centralasien finder den politiske dialog sted på regionalt og bilateralt niveau (inden for rammerne af diverse strukturer i partnerskabs- og samarbejdsaftalerne med de lande, som har ratificeret dem, eller mere på ad hoc-basis med EU's repræsentanter på stedet (Turkmenistan og Tadsjikistan). I Centralasiens tilfælde betyder tilstedeværelsen af en særlig rapportør for regionen, at dialogen om demokratisk regeringsførelse og

²³ Indian Development and Economic Assistance Scheme

menneskerettighederne styrkes yderligere. Med landene i det sydøstlige Asien har EU også udviklet en dialog på regionalt niveau: regeringsførelse indgår i samarbejdet med regionale organer som Asean-programmet APRIS II – et program for støtte til regional integration - og inden for rammerne af de uformelle ASEM-dialoger (møder mellem Asien og Europa). ASEAN's regionale forum giver også mulighed for at fremme et tresidet samarbejde.

I programmeringen af samarbejdet for 2007-2013 er regeringsførelse, retsstaten og menneskerettighederne en koncentrationssektor for flere lande, afpasset efter deres meget forskellige behov. Samarbejdet med Afghanistan udgør et ganske specielt tilfælde, når det gælder omfanget af EU's engagement, betydningen af den multilaterale ramme og de enorme udfordringer vedrørende demokratisk regeringsførelse og ejerskab. Demokratisk regeringsførelse er et vigtigt element i EF's arbejde i andre **konfliktsituationer**, bl.a. i Indonesien (Aceh). Desuden er regeringsførelse et tværgående emne i alle samarbejdsaktiviteter i landene i Asien, lige fra Kina til en fælles handlingsplan mellem EU og Indien. I Centralasien figurerer demokratisk og økonomisk regeringsførelse som en prioritet og omfatter alt lige fra støtte til civilsamfundet til reform af retssystemet og forvaltning af de offentlige finanser.

Særlige projekter vedrørende regeringsførelse og udvikling af demokratiske institutioner afspejler landenes stærke forskelligartethed i regionen. Der kan f.eks. nævnes reformer og kapacitetsstøtte til offentlige organer (retsvæsen, fængselsvæsen, valghandlinger), oprettelse af nye demokratiske institutioner (f.eks. menneskerettighedskommissioner) eller udvikling af lokale myndigheder. Mere direkte styrkelse af de demokratiske processer med særlig vægt på de politiske partier og valgprocessen er planlagt i visse lande og foranstaltninger til at gøre adgangen til retssystemet lettere for sårbare grupper som kvinder, børn og minoriteter. Styrkelse af civilsamfundet kræver en løbende indsats, når det gælder generelle uddannelses- og oplysningskampagner eller helt specielle kampagner som f.eks. kampagner mod børnearbejde. Alt efter hvilket land der er tale om, er der planlagt støtte til administrative reformer, sund forvaltning af de offentlige finanser, herunder skattemæssig gennemsigtighed og sund forvaltning af naturressourcerne samt en reform af de sociale sikringsordninger og endelig særlige foranstaltninger mod korruption.

Udviklingen mod globale og sektormæssige programmer for **budgetstøtte** bliver som i andre regioner et middel til at styrke regeringsførelsen og institutionerne på centralt og decentraliseret niveau i de asiatiske lande, herunder også landene i Centralasien. Det kræver, at der forinden foreligger passende instrumenter for demokratisk kontrol, finansiell forvaltning og institutionsudvikling, således at man øger de deltagende parter's åbenhed og ansvarlighed ved samme lejlighed.

Da der findes flere **"vanskelige partnerskaber"** i regionen, spiller tematiske instrumenter (som EIDHR), der kan anvendes uden regeringens samtykke, fortsat en meget vigtig rolle i forbindelse med støtten til civilsamfundets initiativer til fordel for demokratisering og menneskerettigheder. I sådanne tilfælde kan EU også støtte sig til referencepunkter vedrørende regeringsførelse såsom OSCE's tilsagn. Spørgsmål vedrørende offentlig forvaltning i sektorer som vandsektoren, der er forbundet med klimatiske ændringer, kan også tjene som "udgangspunkt" for en dialog om regeringsførelse sådan som det var tilfældet på konferencen mellem EU og Centralasien i Almaty i april 2006.

KONKLUSIONER

Kun med en fælles approach har EU mulighed for at komme til orde i den internationale debat om regeringsførelse. EU må lægge sig fast på et centralt emne i udviklingssamarbejdet baseret på beskyttelse af følgende principper:

- Selv om regeringsførelse og kapacitetsudvikling bør indtage en strategisk plads i agendaen for udviklingssamarbejdet, er fattigdomsreduktion og de øvrige årtusindudviklingsmål stadig de vigtigste prioriterede mål for EU's udviklingspolitik, sådan som de er fastlagt i den europæiske konsensus. God regeringsførelse er et supplerende mål og må betragtes som et hjælpemiddel i forhold til de prioriterede mål.
- EU's approach er baseret på en bred definition af regeringsførelse, der er udformet som en ændringsproces på lang sigt, på grundlag af universelle mål og principper og fælles forhåbninger, som skal gælde i forbindelse med alle regeringsopgaver og samtlige områder for statens indgriben samt i samspillet mellem de offentlige institutioner og borgerne. Demokratisk regeringsførelse bekræfter alle borgeres, både mænd og kvinders, rettigheder og kan således ikke udelukkende reduceres til korrupsionsbekæmpelse.
- Demokratisk regeringsførelse skal gribes an i sin helhed, hvor der tages hensyn til alle former (bl.a. politiske, økonomiske, sociale, kulturelle og miljømæssige). Det vil være mere effektivt at støtte processen mod demokratisk regeringsførelse gennem dialog end ved sanktioner og betingelser.
- Partnerlandenes overtagelse af reformerne og en approach baseret på dialog sammen med støtte til kapacitetsudvikling og afhjælpning af landenes sårbarhed vil styrke processen mod demokratisk regeringsførelse og bidrage til at gøre institutionerne mere legitime i borgernes øjne.

For at gøre støtten til regeringsførelse mere effektiv og fremme processen mod mere harmoniseret demokratisk regeringsførelse må Fællesskabet og medlemsstaterne blive enige om, hvordan de skal forholde sig på dette område:

- Kommissionen og medlemsstater, der er til stede i området, må i fællesskab føre dialogen med hvert partnerland, om reformer med hensyn til regeringsførelse. Dialogen bør siden udmønte sig i en sammenhængende approach til programmeringen af bistanden og koordineringen af støtten til regeringernes reformprogrammer.
- Med initiativet "Regeringsførelse for AVS-landene og Afrika" har EU skabt en ny mekanisme, hvorefter partnerlandene har mulighed for at få adgang til supplerende midler i forhold til deres tilsagn til god regeringsførelse. Der vil som incitament blive oprettet en reserve på 3 mia. EUR. EU støtter også den afrikanske revisionsmekanisme både politisk og finansielt og i respekt for de afrikanske landes ejerskab til processen.

Dette bidrag til udarbejdelsen af en fælles approach for EU til spørgsmålene vedrørende demokratisk regeringsførelse skal ses i en bredere sammenhæng med EU's politik udadtil, fremme af fred, sikkerhed og bæredygtig udvikling og under hensyn til mulighederne for en betydelig forøgelse af den offentlige udviklingsbistand og viljen til at sikre en effektiv bistand, hvilket berettiger til en mere indgående debat om regeringsførelse i udviklingssamarbejdet.